Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 411

Goedkeuring van de op 19 februari 2013 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht (Trb. 2013, 92 en 2016, 1)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 december 2015 en het nader rapport d.d. 17 februari 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2015, no. 2015001290, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot goedkeuring van de op 19 februari 2013 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht (Trb. 2013, 92), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende een Eengemaakt octrooigerecht (het Rechtspraakverdrag). Dit verdrag voorziet in de mogelijkheid van geschilbeslechting met betrekking tot Europese octrooien op internationaal niveau bij het Eengemaakt octrooigerecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel wenselijk. Zij adviseert nader te motiveren dat de goedkeuring van het verdrag niet leidt tot afwijking van de Grondwet. Daarnaast is zij van oordeel dat nadere motivering van de noodzaak van toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum in dit geval wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juli 2015, nr. 2015001290, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34411-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 december 2015, nr. W15.15.0251/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Verhouding verdrag en Grondwet

De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid van instelling van het Eengemaakt octrooigerecht (EOG) en het opdragen daaraan van exclusieve bevoegdheid tot berechting van bepaalde geschillen, maar maakt een opmerking over de verhouding tot de Grondwet. Voor zover de Afdeling heeft kunnen achterhalen speelt hier voor het eerst de vraag onder welke condities opdracht dan wel overdracht van civielrechtelijke competentie aan een internationaal gerecht toelaatbaar is.

Artikel 92 van de Grondwet bepaalt dat met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 91, derde lid, bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. Artikel 91, derde lid, van de Grondwet, regelt dat indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de kamers de goedkeuring alleen kunnen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Artikel 112, eerste lid, van de Grondwet, bepaalt dat de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen is opgedragen aan de rechterlijke macht. Artikel 116 van de Grondwet ziet op de samenstelling van de rechterlijke macht.

Het EOG krijgt exclusieve bevoegdheid inzake met name genoemde geschillen over Europese octrooien met en zonder eenheidswerking.[2] Het EOG zal onderdeel uitmaken van het gerechtelijk stelsel van de Europese Unie, waarin het Hof van Justitie EU en nationale gerechten samenwerken. Het EOG kan zich dan ook, net als de nationale rechter, wenden tot het Hof in het kader van de prejudiciële procedure. Als zodanig behoort het EOG echter niet tot de rechterlijke macht in de zin van artikel 116 van de Grondwet.

De vraag die rijst is of de overdracht aan het EOG van de rechtsmacht in geschillen over burgerlijke rechten met betrekking tot octrooien een afwijking van de Grondwet betekent.[3] In de toelichting bij het voorstel wordt hierop niet ingegaan.

Gelijktijdig met het voorliggende voorstel is aan de Afdeling ter advisering aangeboden het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995 in verband met de Overeenkomst betreffende een Eengemaakt octrooigerecht (hierna: voorstel rijkswet). De toelichting bij het voorstel rijkswet gaat wel in op de verhouding tussen EOG en Grondwet.[4] Deze toelichting beperkt zich echter tot de weergave van de zienswijze dat uit het karakter van artikel 112, eerste lid, van de Grondwet, volgt dat deze bepaling uitsluitend betrekking heeft op de Nederlandse rechterlijke macht en niet ziet op internationale rechters.[5]

---

[2] Artikel 32, eerste lid, van het Rechtspraakverdrag, somt de onderwerpen op waarvoor exclusieve bevoegdheid voor het EOG wordt beoogd. Het betreft geschillen met een burgerrechtelijk karakter en geschillen met een meer bestuursrechtelijke karakter.

[3] De rechtsmacht van het EOG zal niet beperkt zijn tot geschillen met een grensoverschrijdend karakter.

[4] Zie paragraaf 4.2 van de toelichting bij het voorstel van rijkswet

[5] De Afdeling wijst erop dat de toelichting ook niet ingaat op artikel 112, tweede lid, van de Grondwet. Nu het in casu gaat om geschillen over burgerlijke rechten, kan in dit artikel geen grondslag worden gevonden voor de overdracht van rechtsmacht aan het EOG.

Met deze argumentatie, gebaseerd op een scherpe scheiding tussen nationale en internationale rechtssfeer, volgt de regering de door haar en in het algemeen ook door het parlement aanvaarde lijn. Zo stelde de regering in het kader van de totstandkoming van de voorgangers van de artikelen 91, derde lid en 92 van de Grondwet, dat het opdragen van rechtsprekende bevoegdheden aan internationale organisaties geen afwijking van de Grondwet vormt, ook niet van bepalingen betreffende de rechtspraak. Reeds eerder was dit standpunt ingenomen in het kader van de goedkeuring van het EGKS-verdrag. Daarbij stelde de regering dat deze opdracht van rechtsprekende bevoegdheden aan een internationaal gerecht niet van de Grondwet afweek, omdat de betreffende bepalingen houdende aanwijzing van nationale rechters uitsluitend de nationale sfeer op het oog hebben.[6] De Afdeling leidt hieruit af, dat de opvatting steeds is geweest dat de grondwettelijke competentiebepalingen inzake rechtspraak door de rechterlijke macht slechts betrekking hebben op het geldingsbereik van de Grondwet, derhalve uitsluitend zien op de nationale rechtssfeer en dus geen betekenis kunnen hebben voor internationale gerechten. Tevens maakt de historie van artikel 112, eerste lid, van de Grondwet, waarin het steeds ging om de verhouding nationale rechter-bestuur, het aannemelijk dat de bepaling alleen is geschreven voor de nationale situatie. Het gaat om een interne competentieregeling: binnen de nationale rechtssfeer is de burgerlijke rechter bij uitsluiting bevoegd recht te spreken over de geschillen als daar bedoeld. De Afdeling deelt daarom de opvatting van de regering dat bij opdracht of overdracht van civielrechtelijke competentie aan een internationale rechter geen is sprake van afwijking van deze grondwetsbepaling, maar is van oordeel dat de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel op de hierboven genoemde aspecten zou moeten ingaan.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de toelichting niet ingaat op de vraag of sprake is van afwijking van andere Grondwetsbepalingen. Opdracht of overdracht van rechtsprekende bevoegdheid aan een internationaal gerecht is alleen mogelijk indien dit gerecht voldoet aan de eisen die de Grondwet stelt aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, met name in artikel 17.[7] Hierbij dient tevens gewaarborgd te zijn dat dat gerecht voldoet aan de onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsmaatstaven voortvloeiend uit (voor zover van toepassing) de artikelen 5 en 6 EVRM.[8]

De Afdeling adviseert in de toelichting bij dit voorstel in het licht van het bovenstaande in te gaan op de verhouding tussen het Rechtspraakverdrag en de artikelen 17 en 112 van de Grondwet.

1. Verhouding verdrag en Grondwet

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader ingegaan op de verhouding tussen het Rechtspraakverdrag en de artikelen 17 en 112 van de Grondwet. De toelichting die was opgenomen in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting bij het gelijktijdig aan de Afdeling voorgelegde voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995 in verband met de Overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht en Verordening (EU) nr. 1257/2012, is verplaatst naar de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, en op onderdelen aangevuld. Daarbij is gebruik gemaakt van het advies, waarin de Afdeling met een eigen

---

6 Kamerstukken I 1950/51, 2228, nr. 39a, blz. 13.
7 Zie in dezelfde zin Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, B, blz. 5–6.
8 En voor zover van toepassing artikel 5 EVRM. Deze EVRM-bepalingen kunnen worden ingelezen in respectievelijk artikel 15, tweede lid en artikel 17 van de Grondwet.

motivering, die steunt op eerdere opvattingen van regering en parlement, aangeeft dat zij de opvatting van de regering deelt dat bij opdracht of overdracht van civielrechtelijke competentie aan een internationale rechter geen sprake is van afwijking van artikel 112 van de Grondwet. Ten aanzien van de vraag of sprake is van afwijking van andere grondwetsbepalingen, merk ik op dat artikel 17 van de Grondwet (in zijn huidige vorm[9]) geen concrete eisen stelt aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. De rechtspositionele eisen van artikel 117 Grondwet zijn niet van toepassing, nu het Eengemaakt Octrooigerecht niet behoort tot de rechterlijke macht in de zin van de Grondwet. Terecht wijst de Afdeling er op dat ook het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) hier een belangrijke maatstaf is. Naar aanleiding daarvan is in de toelichting verduidelijkt waarom de regering van mening is dat het Eengemaakt Octrooigerecht voldoet aan de eisen die het EVRM stelt aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

2. Inwerkingtreding

In de inwerkingtredingsbepaling wordt een beroep gedaan op artikel 12 van de Wet raadgevend referendum (Wrr). Hierdoor kan de goedkeuringswet versneld inwerkingtreden, zonder dat hoeft te worden afgewacht of een verzoek tot het houden van een referendum over de wet wordt ingediend. In de toelichting wordt gesteld dat dit noodzakelijk is omdat uitstel van inwerkingtreding zou leiden tot aanmerkelijke ongewenste effecten voor het bedrijfsleven en de publieke middelen. Tevens stelt de toelichting dat indien Nederlandse rechters niet onmiddellijk kunnen deelnemen aan het Eengemaakt octrooigerecht, de Nederlandse octrooirechtspraaktraditie minder kan bijdragen aan de verdere vorming van en harmonisatie binnen het Eengemaakt octrooigerecht.

Indien de wetgever te lichtvaardig afwijkt van de hoofdregel van de Wrr, kan dat het karakter van de Wrr als algemene wet aantasten.[10] De Afdeling merkt op dat beoogd wordt af te wijken van de Wrr in een context waarin een wijziging die een lange voorbereiding heeft gekend, in werking gaat treden op een vooralsnog onbekend moment.[11] De Afdeling wijst er op dat volgens artikel 12 van de Wrr afwijking uitsluitend toestaat indien inwerkingtreding geen uitstel kan lijden. Indien geen verzoek om een referendum wordt gedaan, levert toepassing van artikel 12 Wrr slechts acht weken tijd winst op in een periode waarin het nu nog onzeker is of het Verdrag dan al in werking zal zijn getreden. Indien artikel 12 Wrr wordt toegepast en wel een geldig verzoek voor een referendum wordt gedaan, ontstaat het risico dat dit referendum er mogelijk toe zal leiden dat de verleende goedkeuring aan het Verdrag alsnog wordt ingetrokken, met alle risico's van dien. Ten slotte rijst de vraag hoe het beroep op artikel 12 Wrr zich verhoudt tot de overgangstermijn van ten minste zeven jaar die in het Verdrag is opgenomen.[12]

---

[9] Er is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van artikel 17 van de Grondwet, ter uitvoering van de door de Eerste Kamer aangenomen motie Lokin-Sassen c.s. van 7 februari 2012 (Kamerstukken I 2011/12, 31 570, C), waarin een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen. Het voorstel is in (internet)consultatie gegeven van augustus t/m december 2014 (zie ook Kamerstukken I 2012/13, 31 570, H).

[10] Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 9–10 en 19–21.

[11] Op grond van artikel 89 van het Verdrag treedt het in werking op de eerste dag van de vierde maand nadat het dertiende land het Verdrag heeft geratificeerd, waarbij Duitsland, Groot-Britannie en Frankrijk in ieder geval tot die 13 landen moeten behoren. Tot nu toe heeft van deze drie landen alleen Frankrijk geratificeerd, er zijn nu in totaal 8 ratificaties (http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2013001).

[12] Zie de toelichting, paragraaf 6.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom de spoedprocedure in dit geval nodig is en bij gebreke van een dergelijke motivering deze te schrappen.

2. Inwerkingtreding

Ik deel de opvatting van de Afdeling dat het karakter van de Wet raadgevend referendum (Wrr) als algemene wet wordt aangetast indien lichtvaardig wordt afgeweken van de hoofdregel van de Wrr dat een tijdstip van inwerkingtreding niet eerder wordt gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant over de referendabiliteit. Desondanks is het om verschillende redenen van groot belang voor zowel het Nederlandse bedrijfsleven als de publieke middelen, dat het Rechtspraakverdrag vanaf de datum van inwerkingtreding ervan ook in Nederland geldt én dat het verdrag voordien gedeeltelijk voorlopig kan worden toegepast door Nederland.
Deze redenen, die deels al waren opgenomen in de memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling was voorgelegd, zijn op grond van het advies van de Afdeling nog aangevuld en geconcretiseerd. Voorts is een geactualiseerde stand van zaken gegeven inzake de verwachte datum van inwerkingtreding van het Rechtspraakverdrag en de verwachte datum van gedeeltelijke voorlopige toepassing ervan.

De overgangstermijn die in het Rechtspraakverdrag is opgenomen, zoals is toegelicht in de paragrafen 3.4 en 10 van de memorie van toelichting, doet aan de bovenstaande redenen voor een spoedige inwerkingtreding niet af. Zo kan ook gedurende de overgangsperiode het bedrijfsleven volledig profiteren van de voordelen van het nieuwe systeem, zij het dat het bedrijfsleven inzake geschillen over Europese octrooien een keuze wordt gelaten of zij hun geschil voorleggen aan het Eengemaakt Octrooigerecht of de nationale rechter, respectievelijk in die periode er voor kiezen om geschillen uitsluitend aan de nationale rechter voor te leggen *(opt-out)*.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele kanttekening

De redactionele kanttekening van de Afdeling is verwerkt.

4.
Gelijktijdig met het voorleggen van het onderhavige voorstel van wet tot goedkeuring van het Rechtspraakverdrag is ook een voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995 in verband met de Overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht en Verordening (EU) nr. 1257/2012 aan de Afdeling voorgelegd. Het was de bedoeling van de regering dat beide wetsvoorstellen ook tegelijk aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal werden aangeboden. Omdat over het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995 nog nadere besluitvorming moet plaatsvinden in de Rijksministerraad, wordt het onderhavige wetsvoorstel nu separaat ingediend. Dit is mogelijk doordat het andere wetsvoorstel weliswaar wenselijke, maar niet noodzakelijke wijzigingen van de Rijksoctrooiwet 1995 bevat in verband met het Rechtspraakverdrag en de bijbehorende Verordening (EU) nr. 1257/2012. Zoals onder punt 2 van dit nader rapport al is aangegeven, is het om verschillende, in de memorie van toelichting opgenomen, redenen van groot belang dat het onderhavige wetsvoorstel spoedig wordt behandeld. Doordat het onderhavige wetsvoorstel nu separaat wordt ingediend, zijn in de onderhavige memorie van toelichting verwijzingen naar de memorie van toelichting bij

het andere wetsvoorstel geschrapt en zijn delen van die toelichting, waar nodig, overgeheveld om de onderhavige memorie van toelichting zelfstandig leesbaar te maken.
Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting aan te vullen met een paragraaf over de gedeeltelijke voorlopige toepassing van het Rechtspraakverdrag. Het gaat daarbij om het voorlopig toepassen van met name institutionele, organisatorische en financiële bepalingen, die noodzakelijk zijn om de goede werking van het Rechtspraakverdrag te verzekeren vanaf het moment dat partijen zich tot het Eengemaakt Octrooigerecht kunnen wenden.
Voorts is een nadere duiding gegeven van de privileges en immuniteiten van de rechters van het Eengemaakt Octrooigerecht.
De in de memorie van toelichting gebruikte terminologie is voorts aangepast aan de gewijzigde vertaling van het Rechtspraakverdrag (Trb. 2016,1).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.15.0251/IV

– In de toelichting aandacht besteden aan de achtergrond en de totstandkoming van het Rechtspraakverdrag.